



Fédération des acteurs de la solidarité

Projet de loi Asile-Immigration : faire évoluer un texte déséquilibré

Propositions d'amendements parlementaires

Débatu en avril prochain au Parlement, le projet de loi « **pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif** » inquiète fortement les associations et la fédération des acteurs de la solidarité. Présenté comme une réponse aux dysfonctionnements de la demande d'asile, ce projet n'apporte pas de solutions qualitatives pour améliorer l'examen des demandes. Affichant l'objectif de lutter contre la constitution de campements illégaux, certaines mesures vont pourtant limiter l'accès des personnes à l'hébergement et à des conditions de vie dignes. Au-delà d'apparaître inefficaces, les mesures annoncées **auront des conséquences particulièrement graves pour les étrangers et en particulier pour les demandeurs d'asile, compromettant la reconnaissance de leurs besoins de protection et l'effectivité de leurs droits fondamentaux.**

La hausse du nombre de demandes d'asile déposées en France en 2017 (+17% par rapport à 2016) ne doit pas justifier la mise en œuvre de mesures restrictives et attentatoires aux droits fondamentaux mais au contraire **inciter le gouvernement à anticiper davantage et penser un accueil plus digne à l'égard des étrangers.** Alors que seul un demandeur d'asile sur deux est aujourd'hui hébergé dans une structure spécialisée, il relève de la responsabilité de l'Etat de s'engager pour répondre à ses obligations internationales en renforçant ses capacités d'accueil.

La Fédération des acteurs de la solidarité propose en conséquence 15 amendements, répondant à trois objectifs principaux pour faire évoluer le texte en vue d'améliorer la politique d'asile et d'intégration des étrangers tout en garantissant leurs droits.

Elle propose par ailleurs le renforcement des moyens de dispositifs consacrés par la réforme de l'asile de 2015 (PADA et CADA) dont l'insuffisance explique en partie les dysfonctionnements auxquels entend s'attaquer le projet de loi. Alors que l'impact des réformes de 2015 et 2016 n'a pas été évalué et qu'une nouvelle réforme au niveau européen est en cours de renégociation, **la Fédération s'interroge sur l'opportunité d'un nouveau texte qui, loin de régler les difficultés actuelles, risquent d'en créer de nouvelles tout en plongeant dans une grande précarité des personnes en attente de protection.**

Objectif 1 : Garantir un accompagnement effectif des demandeurs d'asile durant toute la procédure et à l'issue de la décision.

*L'objectif du projet de loi est de réduire les délais d'instruction de la demande d'asile à 6 mois entre la date d'introduction de la demande d'asile au guichet unique et la décision de la CNDA. Même si la fédération est favorable au fait de garantir l'examen des demandes d'asile **dans un délai raisonnable**, elle craint que les modalités d'accélération des délais prévues par le projet de loi nuisent à la **garantie des droits des demandeurs d'asile ainsi que leur capacité à être accompagnés pour les exercer.** Au-delà d'une volonté de réduction des délais (sans garantir par ailleurs un accompagnement suffisant des demandeurs d'asile) le projet de loi tente de limiter un certain nombre de droits préalablement garantis **par la mise en place des mesures qui seront peu efficaces et nuiront à l'exercice des droits fondamentaux des personnes.** La fédération propose donc une évolution du texte sur les points suivants :*

➤ **Maintenir un socle de garanties procédurales pour assurer l'effectivité du droit d'asile et de l'accompagnement social des demandeurs.**

Comprendre et assimiler les règles du droit d'asile, trouver les interlocuteurs et les structures adéquates et être en mesure d'accéder aux services des plateformes d'accueil (qui manquent de moyens pour répondre rapidement et efficacement aux demandes) représente pour un demandeur d'asile un vrai parcours du combattant.

En prévoyant le placement en procédure accélérée des demandes d'asile qui interviennent après 90 jours de présence sur le territoire (au lieu de 120 jours actuellement), le projet de loi ne prend pas ces difficultés en considération et agit, comme le rappelle le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, au détriment de la prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs d'asile.

Il convient également de maintenir les modalités actuelles des notifications des décisions de l'OFPRA. La notification par tout moyen de l'OFPRA permettra en effet à l'Office de convoquer les personnes pour un entretien ou leur notifier une décision de rejet par tout moyen (sms ou par e-mail), sans garantie que les personnes aient effectivement accès à cette information et que la confidentialité des notifications prévue par les textes soit respectée. Les demandeurs d'asile ne disposent pas souvent d'un accès continu à internet faute de ressources ou d'équipements suffisants dans les centres d'hébergement dans lesquels ils sont accueillis. La notification de la convocation par voie dématérialisée réduira donc le temps que le demandeur d'asile pourra consacrer à la préparation de son entretien et à l'organisation de son départ vers Paris autant que sa possibilité d'être accompagné par un tiers lors de l'entretien.

→ ***Proposition de la Fédération :***

Amendement 1 : Tenir compte de la fracture numérique pour les notifications des décisions de l'OFPRA et donner un délai suffisant avant le classement en procédure accélérée

En réduisant parallèlement les délais de recours à 15 jours pour saisir la CNDA en cas de décision négative, le projet de loi met l'effectivité de ce dernier en cause, *a fortiori* pour les demandeurs d'asile non hébergés. Ce délai est en pratique trop réduit pour leur permettre de prendre rendez-vous avec un travailleur social ou dans un dispositif d'accès aux droits, être accompagné dans la rédaction de leur recours ou pour solliciter l'aide juridictionnelle. Il est donc essentiel de rétablir le délai de recours actuel d'un mois.

→ ***Proposition de la Fédération :***

Amendement 2 : Annuler la réduction du délai de recours devant la CNDA

Enfin, le projet de loi prévoit la suppression du caractère suspensif du recours à la CNDA pour certains demandeurs d'asile placés en procédure accélérée (ressortissants de pays d'origine sûrs, en cas de rejet de la demande de réexamen ou de menace grave pour l'ordre public), prévoyant une mesure spéciale de saisine du juge administratif pour demander la suspension de l'éloignement en attente de la décision de la CNDA. Pour respecter le droit européen – la France a déjà été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en 2012 du fait du caractère non suspensif du recours

devant la CNDA - et le droit des personnes à l'exercice d'un recours effectif, la fédération propose de supprimer ces exceptions au caractère suspensif du recours à la CNDA.

➤ Eviter des trappes à exclusion des demandeurs d'asile à l'issue de la décision.

Les personnes accompagnées par les associations ont besoin de temps pour organiser leur départ des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile après la décision, positive comme négative, de manière à trouver des solutions adaptées et pour éviter de se retrouver à la rue. En prévoyant la fin du droit au maintien des demandeurs d'asile dès la lecture en audience publique de la décision de la CNDA, le projet de loi fragilise l'accès des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil (hébergement, accompagnement et perception de l'allocation de demandeur d'asile) puisque celles-ci cesseront au terme du mois au cours duquel l'audience publique de la décision de la CNDA aura eu lieu. La fédération craint la multiplication des remises à la rue, des situations d'errance et la reconstitution de campements. Elle rejoint donc les conclusions du Conseil d'Etat et considère que ce délai est trop court.

→ *Proposition de la Fédération :*

Amendement 3 : Maintenir le recours suspensif automatique devant la CNDA et un délai suffisant entre la décision de rejet définitif de la demande d'asile et la fin des conditions matérielles d'accueil

Amendement 7 : Maintenir un délai suffisant entre la décision de rejet définitif de la demande d'asile et la fin des conditions matérielles d'accueil

Le projet de loi prévoit la possibilité pour un demandeur d'asile de déposer une demande de titre de séjour parallèlement à sa demande d'asile. Cependant, les restrictions apportées à cette mesure (obligation de présenter la demande de titre de séjour dans un délai précis et impossibilité de solliciter par la suite un nouvel examen du droit au séjour sauf « circonstances nouvelles ») risquent d'en limiter considérablement les effets positifs. De nombreuses personnes qui craignent des traitements inhumains et dégradants en cas de retour, les étrangers malades ou encore les victimes de traite, verront leurs possibilités de régularisation à un autre titre que l'asile largement compromises. Ces restrictions doivent donc être levées dans la mesure où elles risquent d'augmenter le nombre de personnes qui ne peuvent ni quitter le territoire français ni être régularisées en les maintenant dans une situation de grande précarité et d'exclusion.

→ *Proposition de la Fédération :*

Amendement 5 : Permettre le dépôt d'une demande de titre de séjour après le rejet de la demande d'asile

➤ Garantir les droits fondamentaux des personnes privées de liberté (dont les demandeurs d'asile sous procédure Dublin)

Le projet de loi prévoit l'augmentation de la durée de rétention, passant de 45 à 135 jours maximum tout en envisageant que le juge des libertés et de la détention intervienne plus tardivement. Au-delà des conséquences sur la dignité et la santé des personnes, cette disposition ne remplira pas l'objectif

d'efficacité annoncé par le gouvernement dans la mesure où les personnes placées en rétention sont rarement éloignés après les 12 premiers jours. Les demandeurs d'asile sous procédure Dublin, dont le placement en rétention a été rendu quasi-systématique par l'adoption d'une proposition de loi le 15 février 2018, subiront les effets de cette mesure alors même qu'en tant que demandeurs d'asile, ils devraient bénéficier des conditions matérielles d'accueil.

Dans la même logique, la Fédération propose de supprimer l'obligation prévue par le projet de loi, pour les étrangers assignés à résidence (qui normalement doivent se présenter régulièrement au commissariat ou à la gendarmerie), de résider selon des plages horaires à leur domicile. Cette obligation porte manifestement atteinte à leur liberté d'aller et venir, sans motif tenant à l'existence d'une menace à l'ordre public. Elle conduira à l'intervention régulière des forces de l'ordre dans des lieux privés dont des centres d'hébergement, plaçant les intervenants sociaux dans une position de contrôle et de surveillance des personnes qu'elles accompagnent, incompatible avec l'éthique et la déontologie du travail social.

→ **Proposition de la Fédération :**

Amendement 4 : Supprimer la possibilité pour les personnes assignées à résidence de demeurer et d'être contrôlées à leur domicile

Objectif 2 : Garantir aux demandeurs d'asile un accès effectif aux conditions matérielles d'accueil et à des conditions de vie dignes

*La législation européenne prévoit que chaque demandeur d'asile puisse bénéficier d'un accès garanti aux conditions matérielles d'accueil (à savoir à un hébergement, un accompagnement et une allocation). Cependant, aujourd'hui **seul un demandeur d'asile sur deux est hébergé dans un lieu spécialisé**. Pourtant pour lutter contre la pénurie de places d'hébergement, le gouvernement semble opter dans le cadre de ce projet de loi pour la **réduction contrainte du nombre de bénéficiaires** plutôt que pour le développement de l'offre. Par ailleurs, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil intervient trop tardivement, en raison des moyens insuffisants des plateformes d'accueil comme des guichets uniques dans les préfectures. Les propositions de la FAS visent à rétablir les équilibres en **préservant les demandeurs d'asile du retrait arbitraire de leurs conditions matérielles d'accueil, en levant les obstacles qui les empêchent d'en bénéficier rapidement et en proposant la création de places d'accueil supplémentaires**.*

➤ **Renforcer le premier accueil et favoriser l'insertion des demandeurs d'asile dès leur arrivée.**

Associations et institutions, notamment l'OFPPA, alertent sur les dysfonctionnements du premier accueil. Les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) sont trop souvent sous dotées financièrement pour réaliser un travail de qualité (allant pour certaines jusqu'à 1 ETP pour 700 demandeurs d'asile). Ces plateformes jouent pourtant un rôle essentiel pour l'accès à l'information et l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile dès leur arrivée ; elles doivent donc voir leurs moyens renforcés.

En outre, l'objectif d'enregistrement de la demande d'asile dont le délai a été fixé à 3 jours (ou 10 jours) en 2015 n'est pas effectif et oscille plutôt autour de 20 jours ouvrés en moyenne au niveau national, délai pendant lequel les demandeurs d'asile ne bénéficient ni d'un hébergement dédié ni d'une allocation et sont tributaires des associations caritatives ou du 115 pour la satisfaction de leurs besoins élémentaires. Si le projet de loi accélère l'instruction de la demande d'asile, il oublie d'intervenir en amont alors même que les dysfonctionnements du premier accueil impactent l'ensemble de la chaîne du dispositif national d'accueil. La fédération propose donc de permettre l'accès aux conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile dont la demande n'a pas été enregistrée dans les délais légaux de 3 ou 10 jours et que l'allocation soit versée dans un délai de huit jours à compter de l'acceptation de ces conditions matérielles d'accueil.

→ **Proposition de la Fédération :**

Amendement 6 : Garantir un accès rapide et effectif aux conditions matérielles d'accueil et modifier les conditions de versement de l'allocation pour demandeur d'asile

Dans la même logique et dans une perspective d'intégration, le droit au travail et l'accès aux cours de français des demandeurs d'asile devraient être favorisés. Autoriser les demandeurs d'asile à travailler leur permettrait d'accéder rapidement à l'indépendance et à l'autonomie financière. Aurélien Taché le préconise dans son rapport en rappelant que plusieurs pays européens permettent aux demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail dès le dépôt de leur demande ou à partir de trois mois, comme l'Allemagne, la Suède, le Portugal ou l'Italie. La fédération propose d'inscrire cette mesure dans le projet de loi en prévoyant, au moins l'accès à un emploi à partir de six mois comme le recommande la Commission européenne et sans que la situation de l'emploi ne soit opposée. Développer l'apprentissage du français pendant le temps d'instruction de la demande d'asile est également un facteur essentiel pour l'autonomie des demandeurs d'asile et l'intégration de ceux qui obtiendront une protection internationale.

→ **Proposition de la Fédération :**

Amendement 8 : Faciliter l'accès des demandeurs d'asile au travail et à l'apprentissage du français

➤ **Garantir l'accès des demandeurs d'asile à un hébergement et à un accompagnement, pour éviter les situations d'habitat indignes et insalubres.**

Pour garantir l'accès des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil prévues par la directive accueil et éviter de les laisser dans une situation de grande précarité, la fédération considère, qu'il convient avant tout de déployer le nombre de places disponibles en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA). La réforme de l'asile en 2015 a porté le modèle CADA comme pivot du dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile. Ce cadre est non seulement protecteur pour les personnes et les associations mais assure également une qualité d'accompagnement à la demande d'asile. Le développement depuis 2015 de dispositifs d'urgence ou ad hoc, souvent plus coûteux et dont la qualité d'accompagnement est moindre, laisse les demandeurs d'asile dans une situation d'inégalité de traitement face à la demande d'asile. Le parc CADA est lui très insuffisant puisqu'il se compose d'un peu plus de 40 000 places là où le nombre de demandes d'asile a atteint 141 912 (toutes procédures confondues) l'année dernière.

C'est pourquoi il est urgent d'élaborer une loi de programmation pluriannuelle des places en CADA, pour augmenter la capacité du parc, en permettant une réponse la plus adaptée aux besoins.

A rebours de cette proposition, le projet de loi prévoit de modifier l'orientation directive pour orienter les personnes vers une région sans qu'une offre effective d'hébergement ne leur soit garantie. Il alimente ainsi très fortement le risque de constitution de campements de personnes sur les territoires dont l'offre d'hébergement est saturée. Par ailleurs, le projet prévoit de retirer les conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile qui quittent la région ou les lieux d'hébergement sans autorisation préalable de l'OFII et qui ne se soumettent pas aux « exigences » des autorités chargées de l'asile. Ces dispositions, qui risquent d'assigner à résidence les demandeurs d'asile dans les régions tout en limitant le nombre de bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil et donc en augmentant le nombre de personnes à la rue, doivent être retirées. A minima, l'orientation directive doit être conditionnée à la garantie d'une offre d'hébergement et d'accompagnement adaptée.

→ **Propositions de la Fédération :**

Amendement 9 : Supprimer les nouvelles modalités d'orientation des demandeurs d'asile vers une région sans proposition d'hébergement et de retrait des conditions matérielles d'accueil

Amendement 10 : Encadrer les nouvelles modalités d'orientation des demandeurs d'asile vers une région

De nombreux demandeurs d'asile et bénéficiaires de protection internationale, faute d'hébergement spécialisé, sollicitent le 115/SIAO pour bénéficier d'un hébergement d'urgence. Il est donc légitime que l'OFII puisse s'articuler avec le SIAO pour garantir l'orientation nécessaire de ces personnes. L'échange d'information prévu par le projet de loi doit cependant être encadré et viser des finalités précises (permettre l'admission des demandeurs d'asile dans un lieu d'hébergement dédié et de calculer le montant de leur allocation ainsi que de traiter les demandes des réfugiés d'accès aux centres provisoires d'hébergement) pour répondre aux exigences de la loi informatique et libertés. Il doit par ailleurs ne concerner que les personnes hébergées durablement. La fédération propose un amendement pour inscrire dans la loi le respect de ces exigences

→ **Proposition de la Fédération :**

Amendement 11 : Encadrer la transmission d'informations entre l'OFII et les SIAO et les demandes d'information des administrations aux demandeurs d'asile

Objectif 3 : Favoriser l'inclusion des étrangers présents en France

Alors que le gouvernement a nommé un délégué interministériel chargé de l'accueil et l'intégration des réfugiés et que le rapport du député Aurélie Taché « Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France » a été remis au premier ministre le 19 février, la fédération s'étonne du fait que très peu de dispositions du projet de loi ne prévoient de favoriser l'intégration des étrangers présents en France et qu'aucune des propositions du rapport n'ait été intégrée au projet de

loi déposé à l'Assemblée Nationale. Les associations adhérentes accompagnent au quotidien des personnes faisant face à des obstacles administratifs entravant leur accès aux droits et ne résultant que d'une imprécision de la loi. La fédération propose donc une série de modifications visant d'une part à préciser et étendre les droits des membres de la famille des bénéficiaires de protection internationale, et d'autre part à permettre l'accès au séjour des étrangers présents en France depuis 2 ans qui sont dans l'impossibilité d'être éloignée du territoire français.

➤ **Favoriser l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale et garantir leur unité familiale.**

La fédération soutient les avancées significatives visant l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale et leur famille: la facilitation de l'accès au séjour des parents d'enfants bénéficiaires d'une protection internationale et l'extension du bénéfice de la carte de séjour pluriannuelle (de 1 à 4 ans) aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, qui évite ainsi les nombreuses ruptures dont ils faisaient l'objet dans leur accès au logement, aux prêts bancaires, au travail ou aux prestations familiales.

De la même manière, les conjoints des bénéficiaires de protection internationale et apatrides doivent pouvoir, en application de la réglementation européenne, pour garantir leur droit à une vie privée et familiale et favoriser leur insertion, obtenir un titre de séjour. C'est ce que prévoit le projet de loi qui limite pourtant ce droit aux conjoints qui présentent une demande hors de France dans le cadre de la procédure de réunification familiale ou à ceux dont le mariage ou l'union civile a été célébrée après le dépôt de la demande d'asile et depuis au moins un an. Cet ensemble de restrictions a pour effet de maintenir toute la famille dans une situation de précarité en bloquant une grande partie des démarches d'accès aux droits. Il apparaît essentiel de donner à tous les conjoints et les partenaires des bénéficiaires d'une protection internationale les moyens de sortir de la précarité et de s'insérer rapidement et durablement en France.

→ ***Propositions de la Fédération :***

Amendement 12 : Régulariser les conjoints des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides

Amendement 13 : Régulariser les conjoints des réfugiés statutaires

L'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale et de leur famille nécessite également qu'ils puissent sortir rapidement de la précarité en accédant à l'ouverture de leurs droits aux prestations sociales. Or, en pratique ils doivent attendre l'établissement des actes d'état civil pour y accéder. L'amendement suggéré par la fédération permet d'intégrer la proposition d'Aurélien Taché dans son récent rapport en permettant la délivrance d'un document provisoire à ces personnes prenant en compte la composition familiale et permettant l'ouverture des droits dans l'attente de documents définitifs d'état-civil remis par l'OFPPA.

→ ***Proposition de la Fédération :***

Amendement 14 : Faciliter l'ouverture des droits des bénéficiaires de la protection internationale

➤ Accorder un droit au séjour temporaire aux personnes dans l'impossibilité d'être éloignées

Enfin, ce projet de loi doit permettre de remédier à la situation inadmissible des étrangers qui, bien que résidant en France depuis plusieurs années, sont contraints de vivre en situation irrégulière alors même qu'ils ne peuvent être éloignés du territoire. Nos associations accompagnent au quotidien ces familles qui se trouvent dans des conditions d'extrême dénuement, vivant à la rue, à l'hôtel ou dans les centres d'hébergement, sans pouvoir accéder à l'emploi et au logement. Passé un délai raisonnable de deux ans, il apparaît indispensable de permettre à ces ménages de bénéficier d'un droit au séjour temporaire les autorisant à travailler, à sortir de l'hébergement et à accéder à l'autonomie et l'intégration. Ce droit au séjour devrait ainsi être possible dès lors que ces personnes résident habituellement en France (depuis deux ans au moins), qu'elles ne constituent pas une menace à l'ordre public, et que la mesure d'éloignement dont elles font l'objet n'a pas pu être exécutée (sans que cette impossibilité soit de leur fait), ou lorsque la décision fixant le pays de renvoi a été annulée par un juge administratif.

→ *Proposition de la Fédération :*

Amendement 15 : *Accorder un droit au séjour temporaire aux personnes dans l'impossibilité d'être éloignées*